

政策ネットワーク分析と日本の産業政策 ——「政府の失敗」と関連して——

松 井 隆 幸

1. はじめに

本稿は、ネットワーク組織の概念を用いて日本の産業政策の政策過程を分析するにあたって、既存の研究成果を整理検討し、筆者の研究の分析枠組みを示そうと試みたものである¹。

さて、文献の検討に入る前に、筆者の基本的な分析視角を明らかにしておきたい。筆者の研究目的は産業政策の有効性を示すことではないし、まして、産業政策が日本の経済発展の最大の要因であると主張するつもりはない。

筆者の研究の目的は、第1に産業政策の執行過程における官民の相互作用、即ち情報と意思決定の流れを分析すること、それによって第2に、いかなる場合に政府の失敗が生じたか、どうすればそれを回避・軽減できるかを、ケーススタディーを通じて実証的に分析することである。即ち産業政策が機能する条件の解明が課題であって、後述のように、それが即経済パフォーマンスの改善と結びつくとは思っていない。そして本稿では、第2の課題に重点を置きつつ分析を進めたい。

通常、産業政策が効果を持つためには、二つの条件を満たす必要があるとされる。第1は市場の失敗の有無である。即ち政府の介入によって、市場に任せるよりも産業や経済のパフォーマンスを改善することができるか否かである。第2は政府の失敗の有無と程度である。即ち政府の有する能力・資源・組織の限界の中で意図した通りの政策が行われるか否か、レント・シーキング等の有害な副作用を回避できるか否かである。

第1の条件を満たす場合でも、意図した政策が実行できなかつたり、副作用

が大きい場合には、産業・経済のパフォーマンスは改善できないであろう。逆に第1の条件を満たさないところに介入が行われれば、政策がうまく機能したために、かえってパフォーマンスを悪化させることもあり得る²。

第1の条件は政策のアウトプットに関わるものであり、第2の条件は政策のプロセス、即ち政策過程に関わるものである。筆者は、産業政策の評価に上の二つの条件を課することには、基本的に賛成である。ただし、これまでの研究は圧倒的に第1の条件の分析に比重が置かれ、第2の条件の分析は軽視されてきた。政府の失敗は軽視されてはならないし、常に市場の失敗より大きいと決めつけてもならないだろう。

筆者が政策過程に注目する理由はもう一つある。それは従来政策過程だと考えられていた部分が、対象に直接影響を与える場合があることである。政策形成過程における情報交換が企業の行動に影響を与えるケース³などは、その一例である。つまりプロセスとアウトプットは、厳密には区別できないのである。無論、与える影響はプラスのものとは限らない⁴。

さて、産業政策の形成・執行過程が、広く官民のアクターの間分散していることは、多くの論者の指摘する通りである。即ち情報交換や意思決定のネットワークが張り巡らされているのである。日本の産業政策の政策過程を分析するには、このネットワーク組織の分析が不可欠であると筆者は考える。

このようなネットワーク組織は、2-(5)にみられるように、日本の産業政策を支えるものとして肯定的に評価されることもあれば、官民癒着や腐敗の温床として否定的に評価されることもある。筆者は、否定的評価から官民ネットワークを擁護するために分析を行う訳ではない。ある事象を研究対象とすることと、それを支持・肯定することが異なるのは言うまでもない。問題は、いかなる場合に癒着・腐敗が生じるかを明らかにすることである。

2. 既存の研究について

次に、1で示した視角に沿って分析の枠組みを構築するに当たり、有益だと考えられる既存の諸研究を順次検討していきたい。

(1) 開発国家論

日本の産業政策が注目される契機となったのは、ジョンソンに代表される開発国家論と呼ばれる議論である⁵。ここでは、戦後日本の経済発展は、将来の見通しに優れた官僚が市場経済に積極的かつ強制的に介入する政策をとった結果、はじめて実現したと考える⁶。ここでは官僚機構による意思決定が長期的視野をもっていたこと、個別政治利益から遮断されていたことが評価される。

このような議論に対しては様々な論者が批判を展開しているが、以下で筆者なりにまとめてみよう。第1は、政策過程の描写や、ときには政策の表明や法案の公布がそのまま政策効果として論じられている点である。個々の政策がなぜ経済発展に結びつくかという根拠、即ち1でみた第1の条件が考慮されていないのである。

第2は、描写された政策過程が、必ずしも現実と符合しない点である。開発国家論では上位目標が合理的に分解されて個別政策が形成されるかのように論じられるが、実際にはしばしば個別政策、それも下位政策の形成が先行していた⁷。また産業構造変化等の政府見通しは、個別政策を厳密に拘束してはいなかった。

第3は「強い政府」の仮定が現実と矛盾することである。通産省の政策はしばしば、企業・業界・政界の反対や消極的姿勢によって頓挫している⁸。また近年頻発する省庁間摩擦は、政府機構が一枚岩ではないことを示している。

(2) 新古典派経済学

1980年代以降、新古典派経済学による分析が産業政策研究の理論的水準を大

きく向上させたことは疑いない⁹。何より1でみた条件1，即ち何を市場の失敗とみなし，どのような政策介入を容認するか判断については，今のところこの理論に代わるものはない¹⁰。

ここで提示された産業政策の理論的可能性としては，セットアップコストの概念を用いた幼稚産業保護論，産業調整政策へのゲーム理論の適用，「注目点」の概念による政策融資の評価，情報の経済学による情報提供政策など様々である。さらに近年では，相互補完性と複数均衡に基づく分析が数多く生まれ，「よい均衡」に導くための政策介入の理論的可能性が指摘されている¹¹。

このように理論的可能性を拡大する一方で，政府の失敗の可能性が強調されるのが常である。ただし，どのような場合に政府の失敗が生じるかは，論じられないことが多い¹²。また，政策過程や官民関係についての明示的なモデルを欠いており，しばしば企業や産業は一方的な政策の受動体と想定される。

(3) 比較制度分析

経済システムを様々な制度の集まりと考えることで，資本主義経済システムの多様性とダイナミズムを分析しようと試みているのが，比較制度分析と呼ばれる分野である。この分析手法により，これまで文化の特殊性によって語られてきた日本的な諸制度も，比較可能な概念として分析できるようになった。

このうち青木・奥野（1996）では，日本の政府・企業関係を，アメリカを念頭においた「ルール依存型政府」，東アジア諸国を念頭に置いた「権威主義型政府」と対比させて「関係依存型政府」と位置づけ，その長所短所を論じている¹³。それによると関係依存型政府とは，司法プロセスの有効性が低く，行政各部署の管轄が縄張りによって厳密に区分され，民間企業・事業者団体との間に長期的関係が形成されているような形態である。

そしてルールを事後的に修正することによって問題に柔軟に対応でき，長期的関係の当事者のみに利用可能な情報を政策に活用できる一方，少数の関係者の結託による，新規参入・消費者利益の阻害といった欠点を持つと指摘する。

この分析は筆者のこれまでの研究と符合するものである。だが筆者の課題は産業ごと、政策ごとのケーススタディーであり、様々な政策ネットワークを比較するための指標を抽出・整理せねばならない。

(4) 岡澤宏の産業政策論

産業政策を独自の視点で分析してきたのが、岡澤宏の諸研究である。その中で、産業政策の政策過程に関連して、重要だと思われる指摘を以下でまとめてみる。

第1に岡澤は、著しく個別的な産業政策を作成できるのは、「現場の知識」を持ち、自らの存亡に必死の責任を負う「産業」自身であり、政府・官僚は産業間、或いは産業のニーズと社会的ニーズとの調整役にとどまるべきだと主張する。第2に、経済政策の上位目標を細分化・具体化したものが産業政策であるという発想を否定し、政策意思決定のボトム・アップ的傾向を積極的に評価している。そして第3に、政策主体としての産業を代表するものとして、組織の中に存在し、自らの社会的影響力を自覚する「産業人」という概念を提示している¹⁴。

これらは日本の産業政策の現実とも符合する点が多く、政策過程論を構築するに際して、きわめて示唆に富む指摘である。だが一方で、官民癒着や、業界による政策の操作を容認する議論に結びつく危惧もはらんでいる。では、産業界の持つ情報や見識を活用しつつ、特定の企業や産業の利益に偏した政策の形成・執行を回避するには、どうにすれば良いのだろうか。筆者はそれは政策に関わる官僚や業界人の人格ではなく、政策ネットワークの性質に依存していると考える。

(5) 日本の産業政策のネットワーク分析

近年様々な分野で、日本の産業政策をネットワーク組織と関連付けて分析した研究成果がみられる。

まずダニエル沖本はそのケーススタディーの中で、通産省の政策能力は民間部門との間に張り巡らされた情報ネットワークと、政策の形成・執行を民間部門や官民の中間的組織に分担させるシステムにあることを再三強調している¹⁵。大山(1996)では、省庁の縦割り部局に対応した官民ネットワークの中で問題解決が図られるような日本の政治システムを「ネットワーク多元主義」を呼び、行政指導分析の基盤としている。

ネットワークという用語は用いていないが、米倉(1993)は、機械産業振興臨時措置法による金型工業振興策の分析を通じて、日本の産業政策が、官民の間の双方向的な情報の流れを通じて進行することを指摘している。また真淵(1995)では、通産省と大蔵省のネットワークの相互作用が分析されている。建林(1994)は内外の産業政策分析にみられるネットワーク的視点を整理検討し、ネットワークの経済効果に着目した動態的制度論の構築を展望している。

これらの研究が寄って立つ理論的基盤は様々であるが、政策形成・執行における官民のアクターの相互作用、双方向的な情報や意思決定の流れに注目している点が共通している。注意すべきは、「ネットワーク」という用語の楽観的な響きから単純な産業政策擁護論とみられがちであるが、いずれも批判的な視点を持っていることである。特に大山(1996)は、「排他的で不透明な長期的依存関係」の分析・批判に重点を置いたものである。

(6) 政策ネットワーク論

さて、政治学において「政策ネットワーク論」と呼ばれる分野がある。これは、政策の形成・執行が公私のアクターに分散している状況で、アクター間の相互作用を政策セクターごとに分析したものである¹⁶という。これはKatzensteinの政策ネットワーク論、イギリスの政策共同体アプローチ、組織間関係論を応用したRhodesの研究などにルーツを持つとされ¹⁷、日本や東アジアとも産業政策とも無縁の所から生まれたものである。

そこでは様々なモデルが提示され、数多くの指標によって分類・類型化が試

みられている。中でもWaardenは11のネットワーク・モデルを提示し、30を超える指標によってそれぞれの特徴を分析している¹⁸。JordanとSchubertはやはり11のモデルを提示し、アクターの数、安定性、セクター内かセクター間かという3つの指標により、それぞれの相対的位置づけを示している¹⁹。またSchneiderは多元主義、顧客主義、コーポラティズムの3つのモデルによって、ドイツの化学業界と通信業界を対象に実証分析を行っている²⁰。

これらに対し新川（1992）では、アナーキー状態ともいえるモデル乱立や詳細すぎる指標を批判し、指標を政府と社会の相互依存性、及び閉鎖性の2つに絞り、4つの類型を提示している²¹。また原田久は、ネットワークの構造が政策のアウトプットに与える影響を分析することで、単なる分類や記述ではない規範的な政策ネットワーク論の構築が可能であると主張する。そして、現在蓄積があるネットワークの分類作業と、政策パフォーマンスとを結び付けて論じることを唱えている。原田はまた、行政官僚の持つ資源の限界から、現代では政策の形成・執行にあたり公私のアクターの共働が不可避になっていると指摘する²²。この指摘は、現場の知識が重要性を持つ産業政策では特に妥当するであろう。

本稿にとって有益なのは、何といたっても豊富な指標のメニューである。これが分類のための分類に使用されることは不毛だが、原田の主張するように政策のパフォーマンスと結び付けることによって、筆者が冒頭に掲げた課題に取り組むことが可能になる²³。

3. ネットワーク組織の性質と規定要因

次に、主として政策ネットワーク論の提供するメニューを参考にしつつ、筆者の課題に合わせてネットワークを類型化する指標を抽出・整理し、相互の関係を考察したい。従って以下の分析は産業政策、官庁としては主に通産省を念頭に置いたものである。だがその多くは他分野、他省庁の政策ネットワークに

も妥当すると考えているし、以下でも必要に応じて触れることにする。

(1) ネットワーク固有の利点と弊害

ところで2－(6)の政策ネットワーク論の対象は、上意下達的な政策階統制から完全に開放的な政策市場モデル、さらにセクター間のマクロのネットワークも含んでおり、産業政策分析に用いるには範囲が広すぎる。従って、あらかじめ幾つかの指標によって本稿で対象にするネットワーク組織の範囲を限定しておく必要がある。

さて、ここで対象とするのはどのような特徴を持つネットワーク組織である。第1の特徴は、情報や意思決定の流れが階層的・ヒエラルキー的に構成されていないことである。従って上意下達的な命令系統を持つ政策階統制は除外される。第2は、特に意思決定において、外部から一定の独立性を持っていることである。その中である程度自律的に政策が形成され、ボトムアップ的な政策体系の起点となるのである。第3に、その範囲は特定のセクター、通常は特定の産業である。よってセクター間のネットワークは、とりあえず対象外とする。以下では、このような特色を持つ組織を狭義のネットワーク組織と考え、分析の対象としたい。

このようなネットワーク組織を政策形成・執行に利用することの利点は、原田が述べた通り、政府・行政機関の持つ資源の限界を補完することである。産業政策の場合、補完されるべき最も重要な資源は、岡澤が指摘した民間の持つ情報、そして人材であろう。米倉の指摘するように、水平的・双方向の情報交換により、現場の実態を反映した柔軟な政策形成・執行が可能になる²⁴。

だが拙著で強調したように²⁵、ネットワーク組織を利用することの弊害も存在する。第1は、ネットワークには規範性が乏しいということである。ヒエラルキー組織は、通常その内部に規範や賞罰システムを持っており、メンバーに対し均一に適用される。ネットワークよりさらに分権的なシステムである市場の場合も、契約や商道德の遵守といった規範があり、法規や罰則によって補完さ

れている。

ところがボトムアップ的に形成されるネットワークの場合は、規範やルールが曖昧であり、近年の不祥事にみられるような、内輪だけの「常識」がまかり通ることになりやすい。さらに意思決定の上下関係が不明確なことから、責任の所在が曖昧になりやすいことも指摘したい。

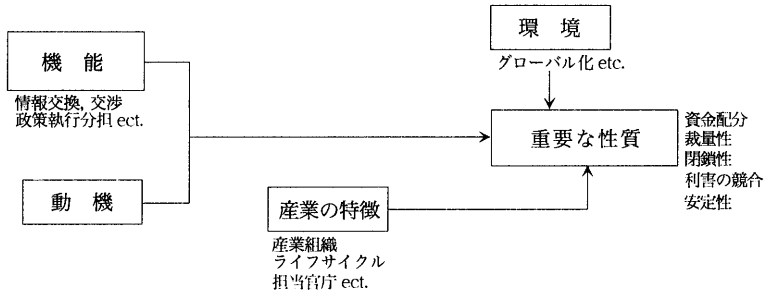
第2は個別のネットワークが、全体の利害を無視して行動しがちなことである。青木昌彦は、そのような動きが各省庁内部では、集権的な人事管理によって押さえられていると分析している²⁶。ところが、これも青木が指摘するように、この調整力は省庁を越えては働かない²⁷。この二つは以下3-(2)で述べるネットワークの性質に関わらず存在する弊害であり、ネットワーク固有の弊害と呼んで良いだろう。

(2) ネットワーク分析の指標と相互関連

さて、これまでの評価にみられる政策ネットワークの活力と癒着の二面性は、何を意味するのだろうか。筆者はそれはネットワークの性質に依存すると考える²⁸。乱暴に表現すれば、ネットワークが情報処理の場である限りは活力を生み出すが、利害調整の場と化したときには、癒着と腐敗が生まれるのである。ただし実際には、政府が関与したあからさまな利害調整は少ない。問題は、他の目的（産業育成、産業調整援助、安全性確保、社会福祉の推進等々）のためのネットワークが、利害調整の場へと変質しうることである。

それではネットワークの性質を決めるのは何か。2-(6)でみた文献を参考にしつつ、指標を検討してみたい(図-1)。

図ー1 ネットワーク分析の指標と相互の関連



出発点となる指標は、ネットワークの「機能」である。即ち政策目的に応じて、ネットワークは情報交換、政策形成、政策執行、交渉、利害調整など様々な機能を果たす²⁹。むしろ一つのネットワークは単一の機能を果たすとは限らず、複数の機能を併せ持つことも多い。

官民双方のアクターがネットワークに参加する「動機」は、情報、資金、人材など相手の持つ資源の利用であり、何を主に期待するかは、ケースにより様々である。この「機能」と「動機」が基本的性質を決めるわけだが、この他にも、重要な要因があり、大きく二つのグループに分けることができる。

一つめのグループが、セクターとしての「産業の特徴」である。Waardenや Jordanと Schubertはアクターの数を重要な指標として挙げている³⁰が、産業分析にはアクターの数と大きさを同時に表現した産業組織という概念があるので、こちらを用いることにする。

その産業が幼稚産業なのか成長産業なのか衰退しつつあるかという、いわゆるライフサイクルのどの時点にあるかも重要である。ただしこの判断は難しく、衰退に向かうと思われた産業が再び成長することもある。

また、その産業を管轄する担当官庁によって、予算、許認可権の強さ³¹、組織の風土に違いがあり³²、これが民間との関係に反映する。どのような既存の組織があるかという、過去のネットワークの遺産も重要である。

二つめが、産業を取り巻く「環境」の変化である。全ての環境に触れる余裕はないので、とりあえず筆者がもっとも重要だと考えているものを挙げておく。それは、経済のグローバル化の進展である。これは（４）で触れる閉鎖的な産業調整援助政策のネットワークを崩壊させた、最大の要因だと筆者が考えているものである。この他の環境としては、独占禁止政策との力関係や、世論の動向（例えば環境問題に関して）などがあるだろう。

これらのうち、産業のライフサイクルと環境の変化とは、ネットワークの時系列的な変化・盛衰に影響を与える要因である。

さて、ネットワークが利益分配の場になるかどうかは、以下に述べる四つの性質によるところが大きいと考える。第１は、資金の配分を伴うかどうかである。これは政策内容、ネットワークの機能に加え、官庁の持つ予算にも依存している。また、予算は当然国会を経ねばならないので、「票」に結びつく既存の組織の存在も影響する。

第２は裁量性、つまり政策がどの程度、官庁や窓口となる部局、或いは官僚個人の裁量によるかである。そしてそれが、強力な行政権限に裏付けられているかどうかである。政策の執行が非人格的なルールによるならば、少なくとも官庁レベルでの癒着は起こりにくい。

そして第３は閉鎖性である³³。資金の配分を伴わなくとも、産業への参入が制限されていれば、そこにレントが生まれる。これは官庁が参入を実質的に制限する強力な許認可権を有するかどうかによるが、参入そのものが制限されていなくとも、煩雑な手続きなど実質的な参入障壁が存在することもある。事業形態などに対する制限も重要である³⁴。参入が限定されているために高い価格が消費部門に転嫁されたり、政策過程が不透明になったりする弊害もある。

第４にそのネットワークで生まれる利益（不利益）が、多くの民間アクターにとってアクセス可能な外部性の強いものなのか、アクター間で競合するものなのかである。例えば情報交換や税制の変更は前者の側面が強く、公共事業等の政府調達や輸入外貨割当ては後者であろう。

無論、全ての裁量を廃してルールとして法文に明記したり、参入の障害となる規制を残らず廃止したりできるはずはない。資金配分や競合利益についても同様である。問題は、必要のないところに上の四つの要素が存在する場合である。運輸部門に多くみられる、安全性を理由とした参入制限などが代表的な例であろう。

この他に重要な要素として、2-(6)でも多くの論者がとりあげた³⁵ネットワークの安定性がある。ネットワークのメンバーや行為のパターンが安定していれば、民間アクターはアクセスを繰り返すコストを、政府は情報収集や協力を促すコストを節約することができる³⁶。また相互に信頼関係が生まれ、互いを監視するコストを節約できるという利点がある。

ただしこのような安定性は、実質的な閉鎖性に結びつき、新規参入者に不利が生じることになりやすい。さらに、役割を終えて不要となった政策や組織の存続という、政府の失敗の一つを生じさせる原因にもなる。初めは開放的なネットワークであっても、閉鎖的なネットワークに転化することもありうる。このような弊害を防ぐには、政策や、特殊法人等の組織に極力時限性を導入する他ない。

この要素は、産業のライフサイクルや産業組織とも関連が深い。産業が成長途上で参入・退出が盛んなほど、また市場集中度が低いほど、安定性は維持しにくくなるであろう。また産業のグローバル化が進展するほど、やはり安定性が低くなる。一方既存の組織や個別業法の存在は、安定性を強めるであろう。

政策がネットワークの中で内生的に形成されるのか、民間アクターが影響力を行使する場なのかも注目すべき性質である。前者の性格が強ければ、機動的で柔軟な政策運営が可能になる反面、政策過程は外部から見えにくい不透明なものになる。後者の性格が強ければ、政策が機動性を欠く一方で、プロセスはより透明になる。産業政策の場合、中小企業主体の業界ほど個別業法の設置など法律が詳細になり、後者の性格を持つ傾向がある。

また前者の場合、レント・シーキング行為は主として行政組織に向かい、後

者の場合は立法措置を伴うことが多いため、主に政治プロセスに向かうことになる。つまり「癒着」の対象が異なるのである。

4. 日本の産業政策とネットワーク組織

(1) 3種のネットワーク

筆者が戦後日本の産業政策の政策過程を分析してきた中で、以下の3種のネットワーク組織を観察することができた³⁷。

A、政策形成に先行する創発的ネットワーク

B、産業育成政策におけるネットワーク

C、産業調整援助政策におけるネットワーク

Aのネットワークは、具体的な政策が形成される以前にみられるものである。この時点では、情報は大学や公的研究機関の研究者、企業の技術者や研究者、経営者、海外事情通、その他の専門家、そして官庁のスタッフ等の間に広く分散している。そしてその中から、小規模な人的ネットワークが生まれてくる。そこでは産学官の異質な情報・知識が出会い、創発的な関係が生まれるのである。

これらのネットワークの多くは、非公式・自然発生的なものである³⁸。だが通産省はしばしば、小規模な会合を主催したり設置を促すことによって、情報交換の「場」を設定している。勉強会、研究会などと呼ばれるこれらの会合は、必ずしも目的意識的に配置されず、それゆえ自由な討論が行われる。無論このタイプのネットワークは社会に広範に存在しており、通産省の発明でも日本独自のものでもない。が、通産省はこれらと接触を図ることによって政策に必要な情報・アイデアを得ていると考えられる。

Bは産業育成政策の形成、執行に関わるネットワークであり、主として通産省の関連部局と業界主要企業との間で形成される。その結節点となるのが業界

団体や、官民の中間的組織である。

ここではまず産業自立のための隘路とその打開方法についての情報が交換される。ここで、既存の制度・規制、設備投資資金や初期需要の不足、研究開発体制の不備、対外関係などの隘路が明らかにされ、それに対応した政策が形成・執行されるのである。さらに、沖本が指摘したように様々な官民の中間的組織が設置され、そこで民間の人材が政策執行の一部を担うことになる。

Cは、特定不況産業安定臨時措置法や特定産業構造改善臨時措置法（以下それぞれ特安法、産構法と略）に典型的にみられる産業調整援助政策をめぐるネットワークである。産業が深刻な不況に陥ったり衰退局面を迎えた場合、地域社会や中小企業に対しては多大な資金をつぎ込んで雇用対策・振興策を展開する一方、大企業中心の業界に対しては生産調整、設備の調整・廃棄などの共同行為を促進して急速な縮小を緩和するのが、1980年代までの日本の産業政策のパターンであった。これらについては、拙著の中で、きわめて時期と状況を限定した上で一定の評価をしたことがある³⁹。

このネットワークの最大の役割は、生産量や設備の調整をめぐる企業間調整である。そこに官庁が介在する理由は、第1に独禁法適用の回避や独禁政策との調整であり、第2に企業のアウトサイダー的行動の抑制であり、第3に企業間で食い違う意思決定の調整である。このやり方は、直接的な資金投入や対外的保護政策を軽減できる一方、拙著で再三強調したように企業間・産業間の著しい不公正を伴うものであり、3-（1）でみた「ネットワーク固有の弊害」を色濃く持つものであった。

（2）ネットワークの性質と政府の失敗

さて、3-（2）で挙げた指標に従って、この3種のネットワークの特徴を描いたのが表-1である。

表-1 3種のネットワークとその特色

	A	B	C
機能	情報交換（焦点なし）	情報交換，政策形成，政策執行分担	政策執行分担 企業間調整
資金配分	×	○	△
裁量性	×	△	△
閉鎖性	×	△	○
安定性	×	△	○
競争性	×	△	○
内生的 or 影響力	内生的	内生的	内生的 (大企業の場合)
時系列的变化とその要因		産業の成長とともに存在意義がなくなる	グローバル化によって崩壊

このうちAは、うまく機能しなければ時代に即応した新たな政策を生み出すことができず、政策の硬直化を招くものである。だがとりあえず、ここで問題にする利益分配の場としての性格は持っていないので、ここでは詳しくみない。

次にBタイプである。これは当然、産業育成のための資金投入を伴うものである。だが通産省の場合、直接的な補助金や政府調達として使える予算がきわめて乏しかったこと、そして主な政策手段である税制上の優遇措置⁴⁰の場合、適用条件が法文に明記されていて裁量性が低かったことが、レント・シーキング回避の意味で幸いであった⁴¹。

さて筆者はかつて、戦後日本の産業育成政策の中から合成繊維産業の育成政策を選び、政策内容と政策過程とを分析した。その理由は、拙著で述べている通り、これが戦後の新規産業育成政策の端緒であり、その政策内容が以後の産業育成政策の基本型となったことである⁴²。

その中でも重要な分岐点だと筆者が考えるのが、特定企業を選んで助成を集中するという方針が挫折したことである。通産省は当初、ナイロンは東レ、ビニロンは倉レの各々1社に絞って助成を集中する方針であったが、合繊の将来性が明らかになるとともに新規参入が相次ぎ、この方針は転換を迫られた。

即ち当初の見込みに反して、産業育成政策のネットワークは開放的なものとなったのである。もしも通産省が企業の参入を限定するような強力な行政権限を持ち、集中助成方式が「基本型」として定着していたならば、戦後の産業政策は企業の選定をめぐるレント・シーキングの舞台となっていた可能性がある。

ところで通常、新規産業はきわめて参入・退出が激しいものである。これを阻止する強力な行政手段を欠くならば、産業育成政策のネットワークは、メンバーの入れ替わりを伴う不安定なものとなる。そのような産業では競争圧力が維持され、さらなる助成を期待して合理化を怠るレヴェニュー・シーキングと呼ばれる政府の失敗を回避する方向に働くと思われる。

さて、産業育成政策の形成において民間企業の果たした役割は、筆者の分析においても2－(5)の諸研究の示すところにおいても、外部から影響力を行使するのではなく、双方向の情報交換を伴う、きわめて内生的なものであった。それは、現場情報が重要なため政策形成段階で密接な情報交換が必要なこと、特に大企業の場合個別業法のような固定的介入を嫌うこと、新産業であるため影響力の基盤となる既存組織がないことなどによると思われる。

産業が首尾良く自立し、成長軌道に乗った場合、企業から見た政策のニーズは急速に低下する。沖本は、戦後日本では成長産業からの政府介入の速やかな後退⁴⁹が行われたことを指摘しているが、それは上にみたように強力な行政手段や個別業法、まして産業の国有化などをほとんど伴わなかったことによると考えられる。概して通産省の予算や権限が小さかったことが、政府の失敗の回避につながったといえよう。同省の意図に反する参入が相次いだ自動車産業の、その後の発展が典型的な例である。

逆に、メンバーが比較的固定的だった鉄鋼や石油化学、エネルギー安全保障の大義名分から業法が設けられた石油精製といった産業の場合、長期にわたって調整的介入が続いたことは指摘せねばならない。また、運輸省がより強力な行政権限によって介入した造船業では、レント・シーキングが戦後最大といわれる疑獄事件にまで発展した。また通産省が輸入外貨割当てという強力な権限

を持っていた時期には、割当てに必要な輸出証明書の売買など様々なレント・シーキングが発生したという⁴⁴。

次にCタイプのネットワークの検討に移ろう。このネットワークの主な役割は企業間調整であり、大企業を対象とする場合は資金投入が少なく、その資金もあまり利用もされなかった⁴⁵。もっとも中小企業主体の業界、例えば繊維産業に対しては、設備の買い上げ廃棄等に多くの資金が投入されている⁴⁶。

ここでの政府の役割は、主にアウトサイダーの抑制や企業間調整の補完であった。通産省が業界全体に対して裁量的な権限を振るうことは少なく、アウトサイダーが強力な場合には政策が破綻することもあった⁴⁷。介入は企業間の協調を土台にしたものであり、少なくともシェア上位の業界主要企業は、ある程度内生的主体として政策に関与していた。

ただこれは、裏を返せばカルテルの補完ということであり、独禁政策の適用という意味で大きな不公正を孕んでいた。その性格上、ネットワークとしてきわめて閉鎖的であったのはいうまでもなく、政策過程も不透明であった。また、業種の選定におけるルールも不透明であり、結果として産業間に不公正が存在した。

このネットワークのいま一つの欠点は、組織の慣性による必要以上の政策の継続である。一度そこで情報交換と共通認識の形成、基本的利害の調整が行われてしまうと、官民とも少ないコストで調整を継続することが可能になるし、そうなりやすい土壌が形成される。ネットワークの安定性による弊害の一つである。産構法も特安法の継続としての側面を持っていた⁴⁸し、また1950～60年代に多用された行政指導による生産調整の中にも、数年にわたって継続したものがあつた⁴⁹。もっとも典型的なのは、業法の期限切れとともに新法制定を繰り返した繊維産業である。

設備にしても生産にしても、業界全体の量が押さえられる中でいかにシェアを維持するかが、ここでの各企業の駆け引きの対象になる。即ち利害が競合するのであり、多くの場合ゼロサムやマイナスイサムではあるが、これは明ら

かに利害調整のネットワークである。調整の方法を決める段階でも、例えば何を基準に生産量や設備の量を算定するかによって企業間で有利不利が生じるため、利害調整の要素が混在することは避けられなかった。

さて、カルテルを補完する形の産業調整援助政策は、1990年代に入ると大幅に減少し、産構法の後を継いだ円滑化法や事業革新法からもカルテルは姿を消している⁵⁰。その最大の要因として考えられるのは、経済のグローバル化である。特に東アジア諸国との分業・競合関係の進展、企業の海外進出と製品輸入の拡大によって、国内レベルでの設備や生産の調整が意味を持たなくなってきたのである。これに加え、産業調整援助政策と独禁政策の力関係が変化し、後者の側からの働きかけが効を奏したという側面もある。

もちろん、ここに挙げた三つのタイプは、産業政策をめぐるネットワークの全てではない。中小企業を主とするネットワークや、地域レベルのネットワークも数多く存在する。また金融、公共事業、運輸、流通、医薬品などの分野には、上でみたものよりはるかに閉鎖性・裁量性・安定性の高いネットワークが存在し、その「解体」が今日大きな課題となっている。これらの分析は今後の筆者の課題である。

注

1. ここでネットワーク組織を「水平的・網状に連結された組織または組織間関係」（詳細は拙著（1997）p124、以下拙著と略）、産業政策を「経済発展もしくはそれに伴う摩擦の軽減を目的として、政府が特定の産業を直接の対象として介入する政策」（同pp9-12）、政策過程を「政策が形成・執行される過程であり、政策内容が作られる知的過程と、それをめぐる政治過程の複合体」（同p1）と、それぞれ定義しておく。

なお、ヒエラルキーの性質を持つものを「組織」として、組織とネットワークを区別する定義もありうるが、ここではネットワークも組織の一形態と考える。

2. 鶴田（1984）pp160-161や三輪（1977）は、幾つかのケースについて、幸いにも産業政策が機能しなかったために経済パフォーマンスが良好に保たれた、という主張を展開している。

3. この点は既に小宮・奥野・鈴木（1984）p482で指摘されている。また拙著6章で分析した特安法や産構法等の産業調整援助政策においては、基本計画というアウトプットを作成する過程で、実質的な企業間調整が行われていた。

4. 弊害を生む例として、上の情報がインサイダー情報として不公正な形で利用される場合などが挙げられる。
5. 開発国家論の研究のサーベイとして建林（1994）pp81-83、拙著pp4-5など。ともに「官僚規制論」としてくくっているが、対象とする論者・文献は同じである。
6. 青木・奥野（1996）p262による要約を参考にした。
7. 拙著p31, 141など。
8. 特定産業振興臨時措置法の不成立や自動車業界再編構想の挫折がよく挙げられる例であるが、力関係が通産省に有利であったといわれる1950年代にも、幾つかの産業横断的な調整法案が不成立に終わっている（通商産業省（1991）pp273-274, 374）。
9. 小宮・奥野・鈴木（1984）、伊藤・清野・奥村・鈴木（1988）などが代表的である。
10. もっとも、2-（2）後半の議論や2-（3）などを含め、厳密にどこまでを新古典派経済学に分類するかは、論者によって異なるかもしれない。
11. この点を平易に論じたものとして、富浦（1995）、園部（1994）、奥野・堀（1994）等がある。
12. もっとも、レントシーキングの理論は産業政策に伴う政府の失敗を論じるのに、きわめて有益である。
13. 青木・奥野（1996）pp258-259。
14. 岡澤（1984）（1986）（1987）（1988）（1994）。
15. 沖本（1991）pp176-177, 229, 353など。
16. この定義は、新川（1992）p14, 小池（1992）p33, 原田（1998）p24を参考にまとめた。
17. 新川（1992）p13, 小池（1992）pp33-35。
18. Waarden（1992）。
19. Jordan& Schubert（1992）。
20. Schneider（1992）。
21. 新川（1992）pp15-17。
22. 原田（1998）pp24-25。
23. もう一つ、多くの論者が取り組んでいるのが、政策ネットワーク分析をマクロの体制論に結び付けようとする方向である。また、パフォーマンスに結び付ける議論にも、本稿のように政策過程に重点を置くものと、政策発動後のネットワーク管理に重点を置くものがある。
24. 米倉（1993）pp264-265。
25. 拙著（1997）137-139。なお拙著でとりあげた3つの弊害のうち、ライフサイクルを通じたネットワークの変質は、本稿では「安定性」の議論に含まれる。
26. 青木（1989）p115。
27. 同上, p124。
28. これは、政治家の政策形成能力の向上と捉える評価と利権争奪者としての評価が交錯し

- ている、いわゆる族議員の二面性にも当てはまるだろう。
29. Waarden (1992) pp33-34を参考にした。
 30. Waarden (1992) p33, Jordan & Schubert (1992) p26。
 31. 許認可権の「数」ではなく、参入を制限するような強い権限を持つかどうかが重要である。
 32. この点の分析として、例えば江波戸 (1990) など。
 33. 閉鎖性を指標として挙げたものに新川 (1992) p15など。
 34. 1998年3月に明らかになった大蔵官僚による汚職は、新しい金融商品の認可に対して便宜を図ったというものである。「裁量性」と「閉鎖性」の組み合わせの1例といえよう。
 35. 例えばWaarden (1992) p35, Jordan & Schubert (1992) p26。
 36. Jordan & Schubert (1992) p15。
 37. 詳細は拙著pp127-130参照のこと。
 38. Aのネットワークは、著しく分散的で焦点がないこと、自然発生的部分が大いこと、専門家の重要性などがいわゆるイシュー・ネットワークと類似している。異なるのは、あくまで情報交換のネットワークであり、参加者が少なくとも意図的には政策に影響を与えないことである。
 39. 拙著pp103-104。
 40. いま一つの主要な政策手段であった、政府系金融機関による政策融資も、かなり明確な基準によって行われていたという (岡崎・石井 (1994) p63)。しかし税制に比べれば裁量性は高いといえよう。
 41. 園部 (1994) p105。
 42. 拙著p15, 24。
 43. 沖本 (1991) pp72-76。
 44. 通商産業省 (1990) pp183-185。
 45. 伊藤・清野・奥村・鈴木 (1988) pp336-337。
 46. 同上, pp354-355。
 47. 生産調整における住金事件や出光事件が典型であろう。特安法については拙著pp114-116。
 48. 拙著p100。
 49. 拙著p81の表を参照のこと。
 50. 拙稿 (1998) pp314-324。なお正式名称は、円滑化法＝産業構造転換円滑化臨時措置法、事業革新法＝特定事業者の事業革新の円滑化に対する臨時措置法である。

参考文献

- 青木昌彦『日本企業の組織と情報』東洋経済新報社、1989年。
青木昌彦・奥野正寛編著『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会、1996年。

- 伊藤元重・清野一治・奥村正寛・鈴木興太郎『産業政策の経済分析』東京大学出版会, 1988年。
- 江波戸哲夫『官僚大研究』筑摩書房, 1990年。
- 大山耕輔『行政指導の政治経済学』有斐閣, 1996年。
- 岡崎哲二・石井晋「戦後日本の産業政策－役割と制度的基盤－」『通産研究レビュー』4, 1994年。
- 岡澤宏『産業政策論・上』啓文社, 1984年。
- 「産業政策論における現代経済学の含意・1部・2部」(大阪学院大)『商経論叢』12-2, 4, 1986, 1987年。
- 「産業政策論を中心としてみた政治学的要素と経済学的要素の関連性について・上・下」『大阪学院大学経済学論集』2-1, 2, 1988年。
- 『新・現代産業論・政策論原理』啓文社, 1994年。
- 沖本, ダニエル『通産省とハイテク産業』渡辺敏訳, サイマル出版, 1991年。
- 奥野正寛・堀宣昭「産業政策の機能と理論的評価」『通産研究レビュー』4, 1994年。
- 小池治「政策ネットワークと政府間関係」『中央大学社会科学研究所報告』16, 1992年。
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎『日本の産業政策』東京大学出版会, 1984年。
- ジョンソン, C『通産省と日本の奇跡』矢野俊比占訳, TBSブリタニカ, 1982年。
- 新川敏光「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』59, 1992年。
- 園部哲史「産業政策論争と世銀レポート『東アジアの奇跡』」『通産研究レビュー』4, 1994年。
- 建林正彦「産業政策と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』有斐閣, 1994年。
- 通商産業省『通商産業政策史・6』通商産業調査会, 1990年。
- 『通商産業政策史・5』通商産業調査会, 1991年。
- 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社, 1982年。
- 原田久「政策・制度・管理－政策ネットワーク論の複眼的考察－」『季刊行政管理研究』81, 1998年。
- 富浦英一『戦略的通商政策の経済学』日本経済新聞社, 1995年。
- 松井隆幸『戦後日本産業政策の政策過程』九州大学出版会, 1997年。
- 「産業調整援助政策の変遷とその背景」『富大経済論集』43-2, 1998年。
- 真淵勝「日本の産業融資－金融官庁の産業政策と産業官庁の金融政策－」『レヴァイアサン』1995年春。
- 三輪芳朗「鉄鋼業の設備投資調整の経済的帰結」『信州大学経済学論集』11, 1977年。
- 米倉誠一郎「政府と企業のダイナミクス・産業政策のソフトな側面－機械工業振興臨時措置法の金型工業に与えた影響から－」(一橋大)『商学研究』33, 1993年。
- Jordan G. & Schubert K. "A Preliminary Ordering of Policy Network Lables" *European Journal of Political Research* 21, 1992.
- Schneider V. "The Structuer of Policy Network" *European Journal of Political Research* 21, 1992.

Warden F. V. "Dimension and Types of Policy Network" *European Journal of Political Research* 21, 1992.